

ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Мельников О. С.,

*к.е.н., доц., доцент кафедри економічної кібернетики та маркетингового менеджменту,
НТУ "ХПІ", м. Харків*

Розкрито сутність поняття корупції та корупційних діянь. Визначено основні види корупції у сфері державних закупівель та запропоновано заходи щодо протидії корупції в цій сфері.

Ключові слова: державні закупівлі, публічний сектор, корупція, електронні закупівлі.

Melnykov O. S.,

*PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of Economic Cybernetics
and Marketing Management Department NTU "KPI", Kharkiv*

WAYS TO COUNTER CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

The meaning of corruption and corrupt actions are considered. The main corrupt practices in public procurement are identified and some measures to combat corruption in this area are offered.

Key words: public procurement, public sector, corruption, e-procurement.

Вступ. Закупівлі товарів, робіт та послуг є невід'ємною складовою функціонування будь-якої держави. Без налагодженої системи державних закупівель держава не може повноцінно виконувати свої функції.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) України, обсяг державних закупівель товарів, робіт і послуг У 2014 р. склав 260,2 млрд грн, в I кварталі 2015 р. – близько 103,5 млрд грн [3]. Але значна частина коштів, що виділяється державою на закупівлі, витрачається неефективно, а в деяких випадках просто розкрадається. Однією з основних причин неефективного використання державних коштів у цій сфері є високий рівень корупції. За оцінками спеціалістів, річні втрати від корупційних зловживань в сфері державних закупівель складають 10 – 15 % видаткової частини державного бюджету, або 35 – 50 млрд грн [4]. Причиною таких значних втрат є поширення хабарництва та інших корупційних злочинів як з боку розпорядників державних коштів, так і з боку учасників торгів.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженню проблем, пов'язаних з вдосконаленням системи державних закупівель, забезпеченню прозорості їх проведення та протидії правопорушенням в цій сфері присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як Д. А. Абрахімов, Г. В. Веденєєв, В. Зубар, В. В. Карасьова, Т. Ю. Кудрявцева, К. В. Кузнецов, А. Марусов, М. В. Нестерович, В. І. Смірнов, В. В. Смиричинський, Ю. Сколотняний, Н. Б. Ткаченко, А. О. Храмкін, К. Джилінгем, К. Лайсонс та ін.

На законодавчому рівні 7 квітня 2011 р. було прийнято Закон України № 3206-VI "Про засади запобігання і протидії корупції" [1]. Істотні зміни були внесені в законодавство України щодо здійснення державних закупівель з метою підвищення прозорості закупівельних процедур [2]. Між тим процес реформування системи державних закупівель здійснюється дуже повільно, а боротьба з корупційними схемами все далі відкладається.

Метою статті є розкриття поняття корупції, визначення основних її проявів в сфері державних закупівель та розробка заходів щодо протидії корупції в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Корупція представляє собою надзвичайно небезпечне явище. Вона зневажає законні права і інтереси громадян, гальмує хід впровадження економічних реформ, підриває авторитет демократичних інститутів держави, зумовлює розкрадання національного багатства.

Поняття “корупція” вже довгий час є предметом численних дискусій серед економістів, політологів, соціологів та ін. У загальному сенсі корупція означає корисливе використання свого положення в суспільстві в особистих цілях. Словник іншомовних слів визначає корупцію як “підкупність і продажність державних, політичних і громадських діячів, посадових осіб” [5].

Вважається, що корупція розпочинається з обміну взаємними послугами, який з часом породжує систему надання незаконних відносин. За надану послугу корупціонер одержує хабар у грошовій чи іншій формі. Особа, що приймає хабар, повинна мати певну владу. Тому особою небезпечною є державна, а саме бюрократична і політична корупція.

В документах ООН вказується, що корупція – це зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих інтересах, інтересах третіх осіб або груп [6]. Наприклад, державні службовці часто хабарничають при видачі різних дозволів, ліцензій, тобто встановлюють плату за надання послуг, офіційним власником яких є держава.

У прийнятому Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції” корупція трактується як “використання особою ... наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей для одержання неправомірної вигоди” [1]. Під неправомірною вигодою в Законі розуміються “грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову” [1].

Внаслідок величезних обсягів коштів, пов’язаних із закупівлями державою товарів, робіт і послуг, ця важлива сфера діяльності створює родючий ґрунт для корупційних правопорушень і зловживань. Слід зазначити, що ці терміни не є тотожними. У законодавстві корупційне правопорушення трактується як “умисне діяння, що містить ознаки корупції ... за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність” [1]. Проте у багатьох випадках важко довести, що мало місце умисне порушення законодавства, хоча результати закупівель вказують на ознаки корупційної змови. Навпаки, іноді законодавчі норми порушуються без злого наміру, внаслідок недостатньої кваліфікації членів комітетів з конкурсних торгів, поганого знання швидкоплинного законодавства, браку часу на проведення закупівель тощо.

Корупційні правопорушення у сфері державних закупівель мають місце як з боку розпорядників державних коштів, так і з боку учасників торгів.

За даними МЕРТ, в Україні найбільш поширеними зловживаннями є наміри замовників здійснити закупівлю товару у певного заздалегідь визначеного виробника. У свою чергу, цей результат може бути досягнутим як шляхом уникнення від конкурентних процедур проведення закупівель, так і шляхом надання неправомірної переваги одному із учасників торгів.

Уникнення від конкурсних торгів залишається, напевне, найпоширенішою проблемою при здійсненні державних закупівель. Незважаючи на значне скорочення підстав для використання спрощених процедур закупівлі протягом двох останніх років, в січні-березні 2015 р. біля 62 % від загальної вартості укладених договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг припадало на переговорну процедуру закупівлі та закупівлі в одного учасника [3]. Значна частка таких договорів пов’язана із закупівлями у природних монополій, наприклад, у постачальників комунальних послуг, але поширеними є також різноманітні правопорушення. Так, Державною фінансовою інспекцією в 2014 р. були виявлені такі правопорушення:

- здійснення закупівель без застосування процедур, визначених Законом про державні закупівлі;
- необґрунтоване застосування процедури закупівлі в одного учасника;
- надання неправдивих відомостей для застосування неконкурентної процедури закупівлі;
- поділ предмета закупівлі на частини з метою ухилення від застосування передбачених законом закупівельних процедур, тощо [3].

Проведення замовником відкритих торгів, на жаль, також не є запорукою чесної конкуренції між постачальниками товарів, робіт та послуг. Зловживання при проведенні конкурсних торгів починаються ще з моменту надання інформації про проведення торгів і підготовки тендерної документації. Найбільш поширеними з них є:

- встановлення нечітких або занадто жорстких кваліфікаційних вимог до учасників в документації конкурсних торгів;
- нечітке, розмивчасте визначення предмета закупівлі, що не завжди дозволяє скласти правильне уявлення щодо споживчих характеристик товару (послуг, робіт), що закуповуються;
- штучне звуження предмета закупівлі із зазначенням сукупності таких технічних або інших споживчих характеристик товару (послуг, робіт), яким відповідає лише один виробник.

Інша категорія порушень з боку замовника торгів – це процедурні порушення в процесі їх проведення та під час оцінки пропозицій, а саме:

- необгрунтоване відхилення пропозицій деяких з учасників конкурсних торгів;
- неправомірне визначення переможця процедури закупівлі;
- надання неповних, умисно розпливчастих роз'яснень щодо предмета та умов здійснення закупівель у відповідь на запити зацікавлених осіб;
- розкриття конкретному учаснику торгів інформації щодо кількості та ідентичності пропозицій, що надійшли;
- допущення до оцінювання пропозицій конкурсних торгів тих учасників, які не відповідають вимогам документації конкурсних торгів;
- допущення до участі в торгах учасників, які є підставними (однодобовими) фірмами;
- фальшування документації про проведення конкурсних торгів та ін.

Як винагороду замовник торгів одержує від їх переможця “відкат”. Розмір таких відкатів, які у кінцевому рахунку здійснюються за рахунок державних коштів, може складати до 50% вартості предмета закупівлі [7]. Зрозуміло, що в результаті проведення таких торгів закупівля здійснюється за завищеними цінами. За інформацією, поданою службою безпеки України, протягом 2014 р. було виявлено 1156 таких злочинів, які привели до втрат державних ресурсів на загальну суму біля 327 млн грн [3].

Значні правопорушення при здійсненні державних закупівель мають місце і серед учасників торгів. Найбільш поширеним з них є змова між учасниками закупівельних процедур з метою отримання переваги одним із них. Сутність таких змов полягає в тому, що конкуренти ще до проведення торгів домовляються про те, хто саме представить “найкращу” пропозицію для отримання контракту. Іноді потенційні учасники взагалі утримуються від надання тендерних пропозицій, але частіше вони надають пропозиції із свідомо завищеними цінами або заниженими якісними показниками. Заздалегідь визначений таким чином переможець торгів потім розраховується з учасниками змови часткою одержаного прибутку у прямій (грошові кошти) чи непрямій (субпідряди, взаєморозрахунки) формі.

Для усунення таких протиправних дій з боку учасників торгів в законодавстві розвинених західних країн світу встановлені запобіжні заходи.

Найбільш чітко сформульована заборона змови між учасниками торгів в законодавстві Канади. Розділ 47 Закону про конкуренцію Канади прямо забороняє шахрайство із заявками в торгах (bid-rigging), яке визначається як заздалегідь домовлені заявки або відмова деяких з потенційних учасників від участі в торгах. Шахрайство із заявками карається ув'язненням строком до 5 років та/або штрафом, розмір якого визначається судом [8, с. 895].

Аналогічно вирішується проблема змови між учасниками торгів в законодавстві Європейського Союзу. Стаття 85 Римської Угоди 1957 р. визначає як несумісні з принципом спільного ринку всі угоди, які прямо чи опосередковано пов'язані з фіксацією учасниками

ринку цін продажу, закупівельних цін або інших торгівельних умов. Покарання за порушення статті 85 встановлюється окремо країнами-членами ЄС [8, с. 897–898].

Таким чином, законодавством більшості країн світу змова серед учасників торгів однозначно трактується як злочин. Однак, виявлення факту змови і доказ того, що вона дійсно мала місце, є досить складною задачею. Прямими доказами факту змови є листи, телефонні розмови, електронні та інші документи, але їх отримання ставить як практичні, так і юридичні складнощі. Тому в практиці розслідування економічних злочинів в західних країнах світу часто звертаються до використання непрямих доказів.

У сфері державних закупівель для виявлення можливої змови між учасниками торгів доцільно надати відповіді на наступні питання:

- чому деякі з учасників ринку не прийняли участь у торгах;
- чи не сформовано предмет закупівлі для певного учасника;
- чи прозоро відбувалося допущення і відхилення пропозицій;
- чи не є деякі з учасників торгів пов'язаними особами та ін.

Заслугує уваги також застосування в США та в інших західних країнах електронних торгів та електронної звітності з державних закупівель. Наприклад, в США усі федеральні відомства повинні направляти інформацію про закупівлі на суму понад 25 тис. дол. до центральної інформаційної системи федеральних закупівель [9, с. 53]. Ця інформація за п'ять останніх фінансових років знаходиться у відкритому публічному доступі, що сприяє прозорості процедури проведення торгів, спрощує виявлення зловживань і надає можливість оскарження результатів проведення торгів.

В Україні впровадження електронних закупівель також розглядається як провідний напрямок зменшення корупційних зловживань. Поступове переведення державних закупівель на електронний формат передбачалося в Україні ще в 2012 р., однак складнощі із технічною реалізацією електронного документообігу затримали впровадження цієї новачки.

Остаточне переведення державних закупівель на електронний формат передбачається новим Законом України “Про публічні закупівлі”, який вступає в дію з 01.04.2016 р. [2]. Згідно з цим законом “електронна система закупівель – інформаційно-телекомунікаційна система, що забезпечує проведення процедур закупівель, створення, розміщення, оприлюднення та обмін інформацією і документами в електронному вигляді, до складу якої входять веб-портал Уповноваженого органу, авторизовані електронні майданчики, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією та документами” [2]. Частина публічних закупівель здійснюється в електронному форматі на експериментальній основі вже зараз із використанням електронної системи Prozorro.

Впровадження електронних торгів дозволить усунути значну кількість наведених вище корупційних зловживань. Деякі переваги використання таких торгів порівняно з традиційними “паперовими” наведено в таблиці.

Таблиця

Фактори зменшення ризику корупції при використанні електронних торгів

<i>Фактор</i>	<i>Конкурсні торги в загальній формі</i>	<i>Конкурсні торги за ціновим критерієм</i>	<i>Електронні торги</i>
Суб'єктивність при оцінці пропозицій замовником	Так	Ні	Ні (оцінка за ціновим критерієм)
Можливість чинити тиск на учасників торгів	Так	Так	Ні (анонімність учасників торгів)
Можливість змови між учасниками торгів і замовником	Так	Так	Ні (анонімність учасників торгів)
Можливість змови між учасниками торгів	Так	Так	Незначна (анонімність конкурентів; можливість змови залишається лише на концентрованих ринках)

Слід відзначити, що впровадження електронних закупівель ускладнює, але не виключає повністю можливість корупційних зловживань при проведенні публічних закупівель. Досвід проведення електронних закупівель в інших країнах світу вказує, що у замовників торгів залишаються суттєві важелі для обмеження доступу постачальників до ринку публічних закупівель, а в учасників – для координації пропозицій, тобто змови [10].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Наведені вище правопорушення при здійсненні державних закупівель суттєво знижують ефективність використання державних коштів. Слід сподіватися, що впровадження електронних закупівель в Україні, яке очікується після вступу в дію нового закону про публічні закупівлі у 2016 р., сприятиме скороченню корупційних зловживань у цій сфері. Також слід рекомендувати запровадження передового західного досвіду в сфері державних закупівель, зокрема, щодо підвищення відповідальності за змови серед всіх учасників торгів.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
2. Закон України “Про публічні закупівлі” від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.
3. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Звіти щодо аналізу функціонування системи державних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Zviti>.
4. Іванов О. В. Щодо подолання корупції у сфері державних закупівель в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. В. Іванов ; Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1486>.
5. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція “Українська радянська енциклопедія” (УРЕ), 1974. – 776 с.
6. Декларація Організації об’єднаних націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 р. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. : М. І. Камлик та ін. – К. : Школяр, 1999. – 480 с.
7. Остапчук Д. Анатомія тендерів: “Тендерні гейші” та “тендерні тролі”, шухляди замовників та розміри “відкатів” [Електронний ресурс] / Д. Остапчук. – Режим доступу : <https://site.ua/dmytro.ostapchuk/909-anatomiya-tenderiv-tenderni-geyshi-ta-tenderni-troli-shuhlyadi-zamovnikiv-ta-rozmiri-vidkativ/>.
8. Church, Jeffrey R. Industrial organization: A strategic approach / Jeffrey Church, Roger Ware. – McGraw Hill, 2000. – 926 p.
9. Кайдаш Т. Державні закупівлі в Сполучених Штатах Америки / Т. Кайдаш. – К. : Державні закупівлі України. – 2007. – № 12 (42). – С. 52–56.
10. Мельников О. С. Деякі шляхи оптимізації електронних закупівель в Україні / О. С. Мельников // Економіка та держава. – 2013. – № 9. – С. 125–128.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.